

BGer 1C_241/2016 vom 21. April 2017

Bundesgericht, 2017-04-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_241_2016

FR: TF 1C_241/2016 du 21 avril 2017

IT: TF 1C_241/2016 del 21 aprile 2017

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. L'hoirie recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. En tant que propriétaire de parcelles affectées par la planification litigieuse et sur lesquelles une autorisation de construire a été refusée, elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué et peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Elle a donc qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

à laisser libre de toute construction).

L'hoirie reproche ensuite à l'instance précédente d'avoir retenu un état de fait lacunaire s'agissant des concessions de l'hoirie en rapport avec les servitudes et les charges foncières consenties au profit de la commune: il n'était précisé ni que les servitudes et charges foncières sont destinées à permettre la construction des terrains ni que la longue durée (de presque quatre ans) pour l'inscription au registre foncier serait imputable exclusivement à la commune.

La recourante fait encore grief à la cour cantonale de ne pas avoir mentionné que le comportement de la Municipalité avait été critiqué par des organes municipaux.

L'intéressée souligne aussi que l'arrêt cantonal serait incomplet s'agissant des objectifs actuels de densification sur le plan cantonal, prévus notamment par le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) révisé en juin 2012.

Enfin, la recourante critique la cour cantonale en ce qu'elle n'a pas exposé les garanties données par la Municipalité jusqu'au 20 novembre 2012, date à laquelle les intentions relatives à la zone réservées auraient été dévoilées (notamment un courrier du 21 mars 2012 dans lequel la Municipalité confirmerait son intention de laisser construire la zone en insistant sur l'importance d'une arborisation et sur la largeur des voies de desserte).

E. 2.1

Le Tribunal fédéral fonde son raisonnement sur les faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui

correspond à celle d'arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 140 III 264 consid. 2.3 p. 266; 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Si la partie recourante entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, elle doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l' art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait divergent de celui qui est contenu dans l'acte attaqué. En particulier, le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves (ATF 139 II 404 consid. 10.1 p. 444; 137 II 353 consid. 5.1 p. 356 et les arrêts cités).

E. 2.2

En l'occurrence, la recourante dresse le détail de l'historique de ses relations avec les autorités communales pendant plus de 20 ans; ces éléments revêtiraient une "importance capitale" pour apprécier la violation du principe de la confiance dont elle se prévaut.

Elle relève d'abord des lacunes portant sur les concessions de l'hoirie en rapport avec la densification (notamment le coût des différentes études et variantes payées par la recourante pour le développement du plan de quartier; la limitation en 2003 de la densité des constructions sur les terrains litigieux par rapport à ce que permettrait la réglementation en vigueur; la convention de 2007 portant sur le statut juridique d'une surface d'environ 30'000 m

E. 2.3

Vu le raisonnement qui suit (consid. 3), ces différents éléments ne sont cependant pas susceptibles de jouer un rôle dans l'application du principe de la protection de la bonne foi et d'avoir ainsi une incidence sur l'issue de la procédure. Le grief de l'établissement arbitraire des faits doit donc être rejeté.

E. 3

S'agissant de la planification instaurant une zone réservée dans le secteur "A Grandchamp", l'hoirie recourante ne soutient pas que les conditions matérielles pour l'instauration de la zone réservée litigieuse fondée sur les art. 27 LAT et 46 LATC ne seraient pas réunies en l'espèce. Elle se prévaut uniquement d'une violation des règles de la bonne foi et de ses trois sous-principes (la protection de la confiance, l'interdiction des comportements contradictoires et l'interdiction de l'abus de droit). Elle fait aussi valoir un "détournement" arbitraire de l'art. 46 LATC, "constitutif d'un abus de droit" de la part des autorités. Ces griefs se confondent et seront examinés ensemble.

E. 3.1

Découlant directement de l' art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le droit à la protection de la bonne foi préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du

renseignement obtenu (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les références citées).

E. 3.2

Selon la jurisprudence, la révision d'un plan d'affectation après l'entrée en vigueur d'un plan de quartier ne contrevient pas en soi à la protection de la bonne foi. En particulier, on ne peut voir dans la validation d'un plan de quartier par un exécutif communal aucune assurance du maintien des prescriptions relatives aux constructions et à l'aménagement du territoire en vigueur. En approuvant le plan de quartier, l'exécutif communal exprime qu'il correspond à la situation juridique en vigueur à ce moment: l'approbation d'un plan de quartier ne donne cependant aucun droit à ce que des parcelles demeurent durablement en zone constructible (arrêt 1C_287/2016 du 5 janvier 2017 consid. 3.5; cf. ATF 131 II 728 consid. 2.5 p. 733; 118 Ia 151 consid. 6c p. 162; arrêt 1C_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 7.3).

Or en l'espèce, le projet de plan de quartier n'a jamais abouti; le Conseil communal n'a jamais voté sur l'adoption de ce plan de quartier; il n'est fait état que de négociations entreprises avec la Municipalité en vue de l'établissement d'un plan de quartier dans le secteur. Si aucune assurance quant à la constructibilité d'un secteur ne peut être garantie par la validation d'un plan de quartier,

a fortiori il ne peut être déduit de simples négociations que les autorités communales auraient fait la promesse de maintenir les terrains litigieux en zone constructible.

L'hoirie soutient ensuite que la constitution de servitudes d'équipement et de charges foncières liées au fractionnement de la zone aurait aussi été une garantie de la constructibilité des parcelles en cause. Les démarches entreprises par la commune pour équiper le quartier ne peuvent cependant pas non plus être interprétées comme une assurance concrète quant au maintien de la parcelle en zone à bâtir. Elles n'empêchent pas l'autorité communale d'envisager par la suite une modification de la planification en vigueur, compte tenu notamment de l'évolution de la LAT. Le grief doit lui aussi être écarté.

L'hoirie recourante se prévaut encore des courriers des 14 mai et 27 août 2007 du Service cantonal du développement territorial mentionnant que le projet de plan partiel d'affectation pour le secteur "A Grandchamp" ne peut faire l'objet d'un préavis favorable car la densité projetée est largement inférieure au minimum préconisé par le Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Elle ne peut cependant pas non plus en déduire que l'autorité cantonale aurait ainsi offert des garanties s'agissant de la constructibilité des terrains, ce d'autant moins qu'il n'y est pas mentionné qu'il convient de densifier le secteur "A Grandchamp" plutôt qu'un autre secteur.

La cour cantonale n'a donc pas violé le principe de la bonne foi en considérant que l'hoirie ne pouvait pas prétendre avoir obtenu l'assurance que les parcelles litigieuses allaient demeurer en zone constructible.

E. 3.3

La recourante reproche encore à la cour cantonale d'avoir abordé la violation du principe de la bonne foi uniquement sous l'angle de la protection de la confiance, sans traiter de l'interdiction des comportements contradictoires et de l'abus de droit. Ces griefs se confondent cependant et n'ont pas de portée propre dans la mesure où ils tendent à démontrer le non-respect de la promesse de maintenir les parcelles litigieuses en zone

constructible.

E. 4

L'hoirie recourante fait aussi valoir que l'instauration de la zone réservée viole la garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.). Elle se plaint à cet égard d'une absence d'intérêt public et d'une violation de la règle de l'aptitude liée au principe de la proportionnalité.

E. 4.1

Intitulé "Plans et règlements en voie d'élaboration", l'art. 77 al. 1 LATC prévoit que le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Un refus fondé sur l'art. 77 LATC doit empêcher que la réalisation d'un projet conforme à une réglementation devenue inadaptée ne compromette la révision de cette dernière. Quant à l'art. 79 LATC, il s'applique à partir du moment où les plans et règlements envisagés sont soumis à l'enquête publique; dès cet instant, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet.

Comme d'autres restrictions à la garantie de la propriété, une telle mesure doit reposer sur l'intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.) et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Pour répondre à l'intérêt public, l'application de l'art. 77 LATC suppose que l'intention de réviser la réglementation en vigueur ait fait l'objet d'un début de concrétisation et repose sur des motifs objectifs: il faut que l'autorité compétente ait procédé, au moins à quelques études préliminaires mettant en évidence les problèmes d'affectation et les solutions envisageables pour les résoudre. Les circonstances de fait ou la situation juridique doivent en outre s'être sensiblement modifiées depuis l'adoption de la planification en vigueur pour qu'une adaptation de celle-ci paraisse nécessaire conformément à l' art. 21 al. 2 LAT (arrêt 1C_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2). En d'autres termes, la révision doit répondre à un réel besoin de planification (arrêt 1C_694/2013 du 31 janvier 2014 consid. 2.2).

Quant au principe de la proportionnalité, il exige qu'une mesure fondée sur l'art. 77 LATC ne s'étende pas dans le temps au-delà de ce qui est nécessaire. Il implique aussi qu'une interdiction de bâtir ne doit pas paralyser un projet qui ne compromet pas la planification envisagée (arrêt 1C_528/2011 du 27 avril 2012 consid. 2.2 et la référence citée).

E. 4.2

En l'espèce, la création de la zone réservée litigieuse répond à un intérêt public, en ce sens qu'elle tend à sauvegarder "le paysage et l'espace générateurs d'identité pour les habitants de la commune, en maintenant des espaces de verdure et des vides entre les secteurs urbanisés, en favorisant une utilisation du sol respectueuse de ses aptitudes naturelles et de la diversité des paysages et en disposant d'espaces de régénération pour la santé physique et mentale des habitants; cette préservation viendrait renforcer l'ambiance rurale de la commune [...] et garantirait une certaine continuité des espaces de délasserment ruraux et naturels, notamment entre le parc d'agglomération de la Blécherette et les forêts de Vernand" (rapport selon l' art. 47 OAT d'août 2013).

S'agissant du respect du principe de la proportionnalité, l'instauration de la zone réservée litigieuse est une manière de réaliser l'intérêt public précédemment évoqué; quoi qu'en dise

la recourante, elle est ainsi apte à répondre aux exigences de planification et d'utilisation mesurée du sol. La recourante semble perdre de vue que "intégrée au périmètre compact du PALM en raison de sa localisation géographique, la commune de Jouxens-Mézery est plus touchée par les mesures de préservation de la nature et des paysages que par les mesures d'urbanisation, notamment de densification stratégique" (rapport selon l' art. 47 OAT d'août 2013).

E. 4.3

Par conséquent, le grief tiré d'une restriction à la garantie de la propriété disproportionnée et sans intérêt public doit être écarté.

E. 5

La recourante prétend aussi que la Municipalité a appliqué arbitrairement les art. 77 à 79 LATC, en refusant de délivrer l'autorisation de construire sollicitée. Elle reproche à la cour cantonale d'avoir considéré que la demande de permis de construire du 25 janvier 2012 n'était pas un renouvellement de celle que la Municipalité avait refusée en 2006 et d'avoir ainsi permis l'effet anticipé des plans deux fois.

E. 5.1

Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 140 III 16 consid. 2.1 p. 18). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences accrues de motivation de l' art. 106 al. 2 LTF .

E. 5.2

Les art. 77 et 79 LATC prévoient la possibilité de renouveler la demande de permis de construire après un certain délai à partir du premier refus. L'art. 77 al. 5 LATC dispose que lorsque les délais fixés aux alinéas 2, 3 et 4 n'ont pas été observés, le requérant peut renouveler sa demande de permis de construire. Le renouvellement d'une demande de permis de construire est ainsi prévu à l'art. 77 al. 5 LATC, après un refus d'autorisation fondé non pas sur une norme d'un plan d'affectation en vigueur, mais sur une norme en voie d'élaboration. Pour la phase postérieure à l'enquête publique, jusqu'à l'entrée en vigueur de la norme, l'art. 79 al. 2 LATC renvoie à l'art. 77 al. 5 LATC, applicable par analogie.

E. 5.3

En l'espèce, la cour cantonale a d'abord rappelé qu'après un refus fondé sur l'art. 77 LATC et une fois dépassés sans résultat les délais qu'instaure cette disposition, celle-ci confère à celui qui renouvelle sa demande de permis de construire le droit d'obtenir une décision sur le permis sollicité sans que puisse lui être opposé à nouveau l'effet négatif anticipé d'une future réglementation.

L'instance cantonale a ensuite considéré que le droit conféré par l'art. 77 al. 5 LATC de renouveler sa demande de permis de construire ne pouvait pas non plus perdurer sans limite dans le temps. Elle s'est demandée si, dans le silence de la loi, il ne se justifierait pas de raisonner par analogie en considérant que ce droit, issu d'un refus fondé sur l'art. 77 LATC, ne devrait en tout cas pas subsister plus longtemps que celui que confère un permis de construire délivré, dont la validité est de deux ans avec une prolongation possible d'une année (art. 118 LATC) : ce délai (du moins celui de deux ans) était celui dans lequel une modification de la planification en vigueur restait sans effet sur un permis de construire entré en force. Elle a jugé que, après une période de six ans, la demande de permis du 25 janvier 2012 ne pouvait plus être considérée comme un simple renouvellement de celle que la municipalité avait refusée en 2006.

La recourante prétend au contraire que l'écoulement du temps ne devrait pas pénaliser l'administré qui dépose un nouveau projet conforme à la réglementation en vigueur qui n'a pas été modifiée; elle affirme aussi que cela revient à sanctionner la recourante pour des retards qui sont en réalité imputables à la commune. Elle reproche encore à la cour cantonale de nier sa bonne foi sans même l'examiner.

Ces critiques ne sont toutefois pas de nature à démontrer le caractère manifestement insoutenable de l'argumentation du Tribunal cantonal. La solution retenue par l'instance précédente n'a pas été adoptée sans motifs objectifs. Il est en effet raisonnable de ne pas considérer une demande de permis de construire comme un simple renouvellement d'une demande déposée six ans auparavant.

E. 5.4

Dans ces conditions, la solution retenue par l'instance précédente ne paraît pas indéfendable. En confirmant la décision de la Municipalité d'opposer au permis de construire litigieux l'effet anticipé des art. 77 et 79 LATC en raison de la zone réservée envisagée, le Tribunal cantonal n'a donc pas versé dans l'arbitraire.

Le grief doit par conséquent être écarté.

E. 6

Il s'ensuit que le recours est rejeté, aux frais de l'hoirie recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). La commune qui a agi dans l'exercice de ses attributions officielles n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.